

LA STABILITE FINANCIERE, UNE MISSION POUR LA BANQUE CENTRALE ?

Mohamed Yazid **BOUMGHAR***

Héla **MINIAOUI****

Mounir **SMIDA*****

RESUME

La crise des *subprimes* a remis au goût du jour le rôle des banques centrales dans la régulation et la supervision du système bancaire. L'étendue de cette crise et la récurrence de crises financières similaires ont focalisé le débat sur le rôle du banquier central dans la prévention et la conduite à tenir en situation de crise bancaire. Plus précisément, nous essayons dans ce travail de répondre à la question suivante: la stabilité financière est-elle du ressort exclusif de la Banque Centrale ? La réponse à cette question a été tentée en examinant le cas de la faillite de la banque «Khalifa» et la réactivité de la Banque d'Algérie (BA). L'analyse faite suggère que la BA a fait son travail normatif. L'irruption de l'autorité politique dans le processus a jeté un discrédit sur l'indépendance et la crédibilité de la BA.

MOTS CLES :

Stabilité financière, Banque centrale, sécurisation de l'activité financière, risque bancaire.

CODES JEL: E44 –E58

* Chargé de recherche CREAD – Centre de Recherches en Economie Appliquée pour le Développement - BP. 197 Rostomia – Alger.
Tél : (213) 0662.73.52.48 / 021.94.23.67. Fax: 021.94.17.16.

Email: boumghar@hotmail.fr

** Enseignante-Chercheuse -Institut Supérieur de Gestion, Université de Sousse - Tunisie, Unité de Recherche en Monnaie, Finance et Banque (URMOFIB). Tél. (216) 98927188. Email : hela.miniaoui@isgs.rnu.tn

*** Professeur d'économie - FIMOD. Faculté de Droit et des Sciences Economiques et Politiques de Sousse 4023 Sousse-Riadh, Sousse - Tunisie. Tél. (216) 73 232666. Email : Mounir.Smida2003@yahoo.fr.

INTRODUCTION

Sur la dernière décennie, plusieurs crises financières¹ ont touché aussi bien les pays industrialisés que les pays émergents et en transition. Dans un nouveau contexte marqué par l'interdépendance des économies d'une part, et par une libéralisation financière rampante d'autre part, l'intérêt de préserver la stabilité financière n'est plus à démontrer. Le bon fonctionnement de toute économie suppose la mise en place d'infrastructures financières adéquates capables d'assurer une allocation optimale des ressources. Dans les pays moins développés, la stabilité financière a été souvent considérée comme une condition aussi importante que celle de la monnaie pour assurer la croissance économique.

A ce propos, Guillaumont Janneney et Kpodar (2004) soutiennent que l'instabilité du développement financier lui-même est favorisée par un contexte inflationniste, une vulnérabilité aux chocs externes et un mauvais Etat de droit. Bref, quelque soit le niveau de développement de l'économie, la stabilité des prix a été présentée comme un préalable et non pas une garantie de la stabilité financière. Elle peut cependant, inciter les agents économiques confiants à prendre des risques excessifs (Patat, 2000). Cette position a été justifiée par deux principales raisons : premièrement, les chocs externes sont imprévisibles et deuxièmement, les marchés financiers et les systèmes bancaires sont dotés de dynamiques qui leur sont propres.

D'un autre point de vue, la stabilité financière contribue largement à atteindre la stabilité de la valeur de la monnaie, du moment que le système assure la transmission de la politique monétaire à l'ensemble de l'économie. A juste titre, les différents prix de la monnaie ainsi que les actifs assurent le lien entre la sphère réelle et la sphère monétaire (Mishkin, 1996). La jonction de ces deux objectifs en termes de stabilisation (stabilisation des prix, de la monnaie, stabilisation du système) est évoquée lors de l'observation de la capacité d'un système monétaire (d'un système financier) à faire face à une crise

¹ Les cas du Mexique (1994-1995), de l'Asie du Sud-est (1997-1998), de la Russie (1998), du Brésil (1999) et de l'Argentine (2001).

systémique. Il s'agit spécifiquement du dispositif institutionnel de surveillance de l'activité et du rôle de prêteur de dernier ressort.

Le rôle de stabilisation de l'activité comporte le risque de voir l'Institut d'émission injecter de nouvelles liquidités, indépendamment des techniques habituellement utilisées dans le cadre de la conduite de la politique monétaire. Compte tenu des imperfections des marchés et de l'aléa moral, certaines banques (essentiellement si elles ont atteint une certaine taille) vont moduler leur comportement en conséquence. Se sachant protégées, elles prennent davantage de risques. La gestion inefficace de leurs ressources oblige la Banque Centrale à offrir des liquidités d'urgence afin d'éviter la propagation du dysfonctionnement constaté à l'ensemble du système.

S'agissant du rôle de l'Institut, la conduite de la politique micro monétaire n'est pas en contradiction avec sa mission classique. L'exercice de la responsabilité en matière de stabilité monétaire est, en soi, favorable à la stabilité financière. Il présente même, des avantages en matière d'informations, si la Banque Centrale cumule les deux missions ou entretient des relations étroites avec l'institution chargée du contrôle prudentiel.

Dans un contexte de libéralisation et de globalisation, la multiplication et la diversification des actifs négociables détenus par la banque commerciale présentent l'avantage d'assurer une meilleure rentabilité pour l'établissement² (source de stabilité), mais la rend dépendante de l'évolution des cours des marchés et des comportements des spéculateurs (Plihon, 2006). Profitant des innovations financières (titrisation des créances, produits dérivés), les banques externalisent une part croissante de leurs risques de manière à réaliser des économies en termes de couverture de risques par de nouveaux fonds propres. Le transfert de ces risques se fait en faveur d'agents économiques moins surveillés. Cette situation augmente la responsabilité de la Banque Centrale. Elle nous interroge sur l'étendue de sa

² Avec l'exacerbation de la concurrence, la baisse des produits provenant de l'intermédiation classique est compensée par l'augmentation de la part relative des commissions générées par l'intermédiation de marché.

responsabilité ainsi que le rôle joué par les autres composantes des autorités monétaires (Pollin 2007).

L'objectif de ce papier est de rendre compte des expériences des banques centrales d'Algérie et de Tunisie en la matière. Une attention est accordée à la confrontation des règles (normes) à la pratique dans ces deux pays. Le cas de figure présenté porte sur la Banque Khalifa (Khalifa Bank).

Le papier est organisé en trois sections. La première section revient sur les principaux concepts et les modalités de régulation de l'activité bancaire. La seconde traite du rôle des banques centrales et s'interroge sur la responsabilité des autorités publiques dans le cas d'une faillite bancaire.

Enfin, la troisième et dernière section rend compte des techniques qui ont été utilisées par les autorités pour stabiliser l'activité et gérer le cas d'une faillite bancaire. Une illustration sera faite dans le cas algérien seulement.

1 - STABILITE FINANCIERE ET CRISES BANCAIRES : QUELQUES REPERES CONCEPTUELS

Dans cette section, nous baliserons notre travail en clarifiant des concepts et notions qui seront nécessaires pour développer nos idées. Ces concepts et notions portent sur la stabilité financière et le principe «*too big too fail*» (TBTF).

1.1 Stabilité financière

Difficile à définir, la stabilité financière est généralement présentée de deux façons différentes. Deux approches coexistent pour la définir. La première définit la stabilité financière par son opposé : l'instabilité financière tandis que la deuxième tente une définition de la stabilité financière par ses caractéristiques.

Définie par ses caractéristiques, Jean Claude Trichet³ considère que la stabilité financière est une situation dans laquelle l'activité des différentes composantes du système financier, ainsi que leurs interrelations, s'effectuent de manière saine et sans à coups. Son prédécesseur à la Banque Centrale Euro-

³ Président de la Banque Centrale Européenne.

péenne William Duisenberg⁴, la définit quant à lui, en référence à un fonctionnement harmonieux des éléments qui soutiennent le système financier. C'est «une situation dans laquelle le fonctionnement des composantes du système financier et surtout leurs relations réciproques s'effectue de manière saine et sans à-coup».

Pour la deuxième approche, Mishkin (1996)⁵ considère que l'instabilité financière peut survenir dans le cas où le système financier ne parvient pas à canaliser les fonds vers les opportunités d'investissement. Plus pragmatique, Andrew Crockett⁶ la présente comme une situation où la performance économique est altérée par la fluctuation des prix des actifs financiers ou encore par une incapacité des institutions financières à tenir leurs engagements.

Plihon (2006) associe l'instabilité à l'insécurité et la considère comme préalable au risque systémique. Ce dernier peut survenir lorsque les interactions entre les agents individuels et les marchés conduisent à une situation d'insécurité et d'instabilité générale; ce qui affecte l'ensemble du système financier et se propage à l'économie toute entière.

Pour atteindre la stabilité recherchée, plusieurs auteurs s'accordent pour associer la mise en place d'un cadre macroéconomique satisfaisant à la stabilité de la sphère financière.. La question est ainsi centralisée au niveau du recoupement entre la stabilité macroéconomique et la stabilité financière c'est-à-dire la liquidité des banques. Patat (2000) rapporte que la crise de 1998 a rendu compte de l'interaction entre le comportement des institutions financières et les marchés d'actifs et le marché de change.

D'un autre point de vue, et à l'instar de la monnaie, la stabilité du système bancaire a été considérée comme un bien public (Pollin, 2007). La responsabilité de la survie ou de la fermeture d'un établissement de crédit ne peut être laissée aux

⁴ Premier Président de la BCE.

⁵ Mishkin (1996), Understanding financial crisis: A developing country perspective, NBER working paper, May.

⁶ Président de la J et P Morgan Chase.

seuls apporteurs de capitaux. Pour garantir l'offre de ce service, une régulation centralisée est justifiée théoriquement⁷.

Considérée individuellement, la banque est intrinsèquement instable (Pollin et Artus, 1989). Chargée d'assurer la fonction de délégation de surveillance, elle met aussi à la disposition de ses clients, une organisation et des instruments de paiement de masse qui leur permettent de gérer leurs fonds avec commodité. Au passif, son activité la rend vulnérable aux chocs de liquidité. Elle ne peut pas prévoir quand est-ce que les déposants décident de réclamer leurs capitaux. Comparée aux entreprises, elle se distingue par le grand nombre de ses créanciers.

Conformément à la théorie, la banque subit une double asymétrie d'information, une au niveau des emplois (ex ante et ex post) et une au niveau des ressources dont une bonne partie est exigible dans l'immédiat. En contrepartie, ses créanciers déposants n'ont ni la compétence ni l'incitation de s'informer sur sa situation (niveau du risque pris) ou d'intervenir dans sa gestion (Dewatripont et Tirole, 1993). Effectivement, et compte tenu de l'interbancarité (et l'interaction avec les marchés), la défaillance d'une banque mineure est plus importante que celle d'une entreprise majeure. Alors que dans le second cas, les établissements résiduels profitent d'une nouvelle part de marché, les banques saines vont voir leurs coûts augmenter (externalités négatives).

Un tel évènement fâcheux est susceptible de conduire aux conséquences suivantes :

- premièrement : bloquer le système de paiement. Il rend temporairement illiquide une part significative des capitaux engagés. Les règlements bancaires sont affectés, l'ensemble des transactions sont perturbées.
- deuxièmement : engendrer la rupture de la relation de crédit (perte d'informations sur la valeur des actifs et sur la qualité des emprunteurs). Les clients supportent des coûts

⁷ Théoriquement, la régulation centralisée de l'activité économique se justifie dans les trois cas suivants : en présence d'asymétrie d'information entre les contractants, dans le cas du monopole naturel et en présence d'externalités négatives.

élevés en temps et en argent avant de retrouver les mêmes conditions bancaires dont ils bénéficiaient avant cet événement.

Confirmant les interconnexions entre la banque et le marché, certaines études (Slovin et alii, 1993) ont effectivement prouvé que la défaillance d'une banque peut provoquer la baisse du cours des actions des entreprises présentes dans son portefeuille.

En définitive, la faillite d'une banque peut provoquer des difficultés pour d'autres établissements de même nature accélérant le phénomène de panique. C'est ce risque systémique qui est souvent invoqué pour justifier le sauvetage des banques de grande taille.

Lorsqu'une crise systémique est en cours de déclenchement (situation d'instabilité), la Banque Centrale intervient pour injecter des liquidités qui peuvent profiter, soit aux marchés, soit encore aux établissements concernés.

Après avoir clarifié cette première notion, nous discuterons dans le paragraphe suivant une autre notion liée aux situations de faillites bancaires ; en l'occurrence le principe TBTF.

1.2 - Principe «too big to fail» (TBTF)

L'instabilité des systèmes bancaires, observée depuis les années 1980, a été souvent expliquée par le choc de libéralisation financière et la difficulté d'adaptation des banques à ce choc (Scialom, 1999). Historiquement, l'intervention de la Banque Centrale en tant que banque de dernier ressort se justifie comme suit: quelque soit le mode de surveillance choisi, l'éradication définitive des crises n'a pas été atteinte. Associée aux situations de crises et à son préalable l'instabilité, la doctrine de la banque de dernier ressort est d'accorder la liquidité si nécessaire pour éviter ces situations.

Les ratios de fonds propres et l'assurance des dépôts ont été interprétés comme des mesures qui limitent le risque moral, et pour contourner le dilemme efficacité / rentabilité. Il n'en demeure pas moins qu'ils seraient responsables de distorsions. Effectivement, la libéralisation de la marge d'intérêt associée à une réglementation contraignante des fonds propres, inciterait les banques à prendre davantage de risques pour réhabiliter

leurs profits qui conditionnent la capitalisation et l'approvisionnement.⁸

Dans une banque, les «*foyers*» d'asymétrie d'information sont nombreux. S'agissant du cas précis des relations banques-superviseurs, l'existence d'un système d'assurance des dépôts et d'une doctrine *TBTF* constitue un facteur clé incitatif pour les créanciers de contrôler l'établissement. L'intervention de l'Institut d'émission est justifiée par l'externalité potentielle qu'une banque défaillante peut exercer sur le secteur financier et l'économie réelle (Valla, Saes-Escorbiac et Tiesset, 2006).

Paraphrasant Aglietta (2001), le prêteur de dernier ressort est l'essence de l'activité de la Banque Centrale. Il s'agit de protéger, au-delà des déposants couverts par le système d'assurance des dépôts, l'ensemble des créanciers de la Banque et d'organiser la survie de l'institution. La seule probabilité de cette intervention procure une assurance contre l'instabilité du système mais peut encourager les risques excessifs. En l'absence d'un système d'assurance des dépôts, le couple *TBTF* et le principe du prêteur de dernier ressort deviennent un dilemme irréductible.

Le système d'assurance des dépôts est considéré comme un moyen pour préserver le pouvoir discrétionnaire de l'autorité centrale. Dans ce système d'assurance, ce ne sont pas seulement les dépôts à vue qui sont couverts mais l'ensemble des dettes de la banque et éventuellement ses fonds propres. Or s'il est raisonnable d'assurer l'ensemble des déposants peu désireux et incapables de s'informer sur les risques portés par leur banque, il est beaucoup moins logique de protéger les autres apporteurs de capitaux. Il est contre productif de ne pas leur faire supporter les conséquences des risques qu'ils ont pris ou qu'ils ont implicitement cautionnés. Aussi, dans ce système, seule une partie des banques bénéficie de la garantie; cette dernière est fonction de la taille. Une distorsion de concurrence injustifiable est créée. Elle est associée à une incitation à la croissance qui peut être inefficace. Enfin, la garantie n'est pas facturée alors

⁸ Rappelons toutefois que Bâle II propose une réglementation qui ne repose pas uniquement sur les exigences minimales; il englobe également le contrôle interne et la transparence de l'information.

que la participation à un système d'assurance des dépôts implique le versement d'une prime. Cette prime est théoriquement fonction du niveau de risques, même si l'application de ce principe est délicate et si elle est loin d'être acquise.

Dans le but de formaliser les idées précédentes, Pollin (2007) développe un modèle qui rend compte de l'incidence du TBTF sur le coût des ressources bancaires. Ses simulations aboutissent aux deux conclusions suivantes: premièrement, le TBTF engendre un comportement trop risqué du système bancaire. Il est supporté un jour ou un autre par la collectivité. Deuxièmement, le *TBTF* conduit le système bancaire à une concentration excessive. Pour remédier à ces insuffisances, l'auteur propose deux pistes de réflexion. La première concerne les banques elles-mêmes tandis que la deuxième a trait à l'autorité centrale.

S'agissant des banques primaires, les solutions suivantes sont envisagées :

- limiter la taille des banques en favorisant l'installation de nouvelles banques;
- faire payer aux banques une prime en fonction de leur taille pour compenser la garantie implicite dont elles bénéficient;
- s'engager à faire jouer l'entière responsabilité des actionnaires et donc interdire leur protection en toutes circonstances;
- plafonner le montant des remboursements effectués aux déposants non couverts en cas de faillite.

Pour ce qui est des autorités de tutelle, les propositions concernent essentiellement :

- la limitation des réactions en chaîne suite à la faillite d'un établissement de crédit. Il s'agirait d'encadrer les interdépendances financières entre les banques. Une surveillance étroite et régulière des lignes de crédit que se consentent ces établissements est donc nécessaire;
- la mise en place de règles claires pour encadrer l'intervention des autorités monétaires. Il s'agit d'éviter le problème classique de l'incohérence temporelle due à une politique discrétionnaire.

Il se pose à présent la question pertinente suivante : *Qui doit arbitrer entre liquidation et sauvetage?* L'identité des autorités qui assurent l'arbitrage entre liquidation et sauvetage est d'une première importance en économie. Elle est responsable de l'impact de chacune de ses décisions sur le bien-être de la collectivité. Selon le pays et la période considérée, cette autorité centrale peut revêtir trois principales formes: l'autorité politique (Gouvernement), le fonds d'assurance des dépôts ou encore tout autre organisme chargé d'assurer le contrôle prudentiel.

Confier cette responsabilité au Gouvernement est considéré comme la formule la moins indiquée. Pour certains, l'horizon du politicien est inférieur à celui d'un décideur indépendant. Cet inconvénient est amplifié lorsque l'autorité publique s'ingère dans l'allocation du crédit et apporte un biais à la gestion des risques bancaires.

Dans le cas où cette responsabilité est confiée à un fonds d'assurance des dépôts, l'organisme ne sollicite pas le budget de l'Etat. Cependant, les ressources du fonds profitent à tous les déposants (même s'ils ne contribuent pas à son alimentation) et le coût du sauvetage est supporté par toutes les banques, même si elles ne sont pas exposées au risque TBTF (du fait de leur taille).

Pollin (2007) considère que la troisième formule -organisme chargé d'assurer le contrôle prudentiel- présente deux principaux avantages: elle renforce le pouvoir du régulateur et lui permet d'agir de façon appropriée du moment qu'elle dispose d'un avantage en matière d'information⁹ (Synergie d'information).

Une autre question se profile à l'horizon quand on aborde le sujet de faillites bancaires : qui doit payer la facture?

Dans l'éventualité d'une faillite bancaire, la littérature économique s'intéresse aux coûts y afférents et distingue les coûts privés des coûts sociaux. Ces coûts sont supportés par les propriétaires de l'établissement et par ses créanciers (les déposants, les détenteurs d'obligations émises par ces établissements, les autres créanciers) et peuvent être directs ou indirects

⁹ Elle est en mesure de mieux connaître la situation réelle des établissements bancaires et financiers.

(Bordes, 1991). Les premiers sont relatifs aux procédures de redressement judiciaire de l'entreprise. Ils recouvrent les honoraires des administrateurs provisoires et des liquidateurs judiciaires désignés par le tribunal, ainsi que les dépenses supportées par les créanciers pour faire valoir leurs droits.

Les coûts privés indirects sont plutôt des coûts d'opportunité. Ils concernent aussi bien la banque elle-même que ses clients. Dans le premier cas, ces coûts sont liés aux difficultés de fonctionnement de la banque c'est-à-dire : ceux qui sont relatifs aux difficultés de recrutement et du maintien du personnel, le temps consacré à la procédure judiciaire plutôt qu'à la gestion de la banque, les opportunités d'investissement et de vente qui ne peuvent être saisies, les difficultés pour trouver des moyens de financement etc. Dans le deuxième cas, les déposants clients de la banque doivent, non seulement établir de nouvelles relations de clientèle avec d'autres établissements, mais récupérer aussi le montant de leurs mises ce qui peut prendre beaucoup de temps.

Au niveau global, les ménages échangent leurs dépôts contre la monnaie fiduciaire. Pour se protéger contre ce risque, les banques vont détenir des réserves excédentaires¹⁰ plus importantes. La contraction de l'offre de la monnaie est accentuée. La décélération de la masse monétaire peut exacerber le processus récessionniste. Dans le cas des pays en voie de développement, Fosso (2000) fait remarquer que le public peut perdre confiance dans le système bancaire officiel. Cette «*fuite devant les institutions*» se traduirait par le développement de la finance informelle et l'augmentation de la préférence pour la monnaie centrale qui alimenterait ce circuit.

2 - STABILITE FINANCIERE: POUR LES BANQUES CENTRALES QUELLE RESPONSABILITE ?

La capacité d'un système, à faire face à une situation de déstabilisation, est généralement présentée à deux niveaux, le dispositif institutionnel de surveillance et la conduite des opérations de dernier ressort. Dans une majorité de pays, ces deux

¹⁰ Au niveau macroéconomique, il s'agit d'une baisse du multiplicateur monétaire parce que les banques anticipent une raréfaction de la liquidité.

fonctions sont assumées par les banques centrales appuyées généralement par d'autres structures comme la commission bancaire (autorité de surveillance). Ces banques sont considérées comme des pôles de stabilité. En examinant la faillite de 104 banques réparties sur 24 pays pour la période des années quatre-vingt jusqu'au début des années quatre-vingt-dix, Goodhart et Schoemaker (1995) ont relevé que la combinaison des attributions de politique monétaire et de contrôle bancaire s'est accompagnée de faillites bancaires moins fréquentes dans les pays observés.

Dans cette section, nous présenterons les principales missions des banques centrales de Tunisie (BCT) et d'Algérie (BA). Ces missions seront examinées de l'étendue de leur pouvoir en matière de stabilisation et de résolution des crises.

2.1 - La Banque Centrale de Tunisie (BCT)

Conformément à la loi¹¹, la mission principale de la BCT est la stabilité des prix. Cet objectif final est atteint par le contrôle de la circulation monétaire et de la distribution du crédit. La BCT doit veiller aussi au bon fonctionnement du système bancaire et financier.

Dans la pratique, la BCT cherche autant à stabiliser les différents prix de la monnaie (taux de change effectif réel, taux d'intérêt¹²) que le système financier lui-même. L'établissement est ainsi confirmé dans sa principale vocation de stabilisation de l'ensemble du système. Afin d'éviter un éventuel dysfonctionnement, un dispositif «*anti crise systémique*» a été mis en place. Il a été actualisé pendant la décennie 1990. Il s'agit essentiellement de la nouvelle réglementation prudentielle inspirée de celle de Bâle, du système de solidarité de place et de l'intervention du prêteur de dernier ressort.

Dans le cadre de ce dispositif, les banques primaires sont tenues de lui fournir toutes les données qu'elle juge nécessaire, pour assurer le bon fonctionnement du système et limiter

¹¹ Article 33 nouveau. Loi organique de la Banque Centrale de Tunisie N°2006-26 du 15 mai 2006.

¹² La BCT intervient sur le marché interbancaire pour le maintien du taux d'intérêt dans un canal balisé par le taux de l'appel d'offres et le taux de prise de pension.

l'asymétrie d'information entre les établissements et leurs clients d'engagement¹³. La BCT exerce un droit de contrôle sur pièces (communication périodique des états de ces banques) et sur place (corps d'inspection de la Banque).

En association avec le Ministère des Finances (organe de tutelle du système), la BCT contrôle la structure du système et sa répartition dans l'espace. Cette dernière recouvre la sélection à l'entrée, le contrôle de la taille et de la segmentation fonctionnelle. En contrepartie de la défense des banques contre l'arrivée de prédateurs étrangers sur le marché (spécialisation conformément à la réglementation des changes), la BCT instruit le dossier de toute nouvelle création, et soumet à son autorisation préalable, toute opération susceptible de changer les caractéristiques du système (fusion-absorption, cession d'une part importante du capital) ou toute cession d'une part de l'actif d'un établissement susceptible de changer sa structure financière ou l'orientation de son activité (spécialisation). D'autre part, la BCT doit être informée, sans délais, de l'ouverture d'une succursale, d'une agence et tout changement intervenu dans la composition de leur conseil d'administration ou de leur conseil de surveillance, ainsi que toute nouvelle désignation du président directeur général, du président du conseil d'administration ou de conseil de surveillance, du directeur général ou du président du directoire. Le silence de la BCT durant un mois à compter de la date de notification vaut acceptation¹⁴.

Tel que précisé précédemment, la régulation du comportement des banques a pour objet essentiel de limiter l'aléa de moralité et de mieux maîtriser l'instabilité potentielle de ces établissements.

En Tunisie, la Banque Centrale édicte les règles de gestion et les normes prudentielles¹⁵. Ce mécanisme est complété par la

¹³ La BCT gère la centrale des risques et un fichier des incidents de paiements relatifs aux chèques sans provisions.

¹⁴ Banque Centrale de Tunisie : Réglementation de l'activité d'établissement de crédit, Octroi de l'agrément.

¹⁵ [Circulaire n°91-24](#) du 17 décembre 1991 telle que modifiée par la circulaire aux banques n°2001-04 du 16 février 2001 et la circulaire aux banques n°2001-12 du 4 mai 2001.

sécurisation de l'activité, qui est recherchée à travers l'institution d'un système de garantie des dépôts assis sur un mécanisme de solidarité de place. Complémentaires, ces deux principes font éviter à la Banque des interventions fréquentes pour approvisionner le secteur en nouvelles liquidités.

Le mécanisme de solidarité de place présente deux principaux avantages : premièrement, il limite les prises de risques excessives susceptibles de mettre les établissements en difficulté (concurrence destructrice) ; deuxièmement, il confirme la Banque dans son rôle macroéconomique de stabilisation des prix.

Pour défendre les intérêts des déposants, la BCT dispose de pouvoirs très étendus et peut, le cas échéant, obliger les propriétaires d'un établissement de crédit à recapitaliser si besoin.

La BCT dispose, d'autre part, d'un pouvoir de sanction qu'il partage avec la commission bancaire. Il peut ainsi, prendre des mesures disciplinaires à l'égard d'un intermédiaire financier et ce, en conformité avec la gravité du manquement observé par cet établissement¹⁶.

Présidé par un magistrat, la commission bancaire est composée de trois représentants. Ils représentent la Banque, le Ministère des Finances et l'Association Professionnelle¹⁷. Compte tenu de cette configuration, la BCT, dispose d'un pouvoir explicite en termes de stabilisation de l'activité. Ce pouvoir est conforté par un autre pouvoir, informel, mais non moins important. Ce pouvoir se transmet par le fait que plusieurs dirigeants de banques publiques étaient auparavant d'anciens directeurs au niveau de la BCT.

2.2 - La Banque d'Algérie

Comme toute autre Banque Centrale, la Banque d'Algérie (BA) est tenue de veiller à l'efficacité de l'intermédiation bancaire. Pour assurer sa mission, la BA exerce un contrôle et

¹⁶ Voir les mesures suivantes : avertissement, blâme, amende, suspension de tout concours de la Banque Centrale et finalement mise en garde et retrait d'agrément.

¹⁷ Composante des autorités monétaires, organe représentatif de la profession

une surveillance particulière des agrégats financiers et des procédures de création et de retraits d'agrément des banques et établissements financiers.

Cet interventionnisme a pour objet de protéger les épargnants et les investisseurs en faisant éviter aux établissements une mauvaise gestion des risques.

Dans ce contexte, la loi de 1990¹⁸, relative à la Monnaie et au Crédit a institué la Commission Bancaire. Cette dernière est l'autorité chargée de contrôler le respect, par les banques et les établissements financiers, des dispositions législatives et réglementaires qui leur sont applicables et de sanctionner les manquements constatés. Pour prendre en charge l'ensemble de ces dispositions légales, ce Conseil et la Banque Centrale ont mis en place une réglementation bancaire applicable aux banques et établissements financiers. La Banque est chargée, pour le compte de la Commission, d'organiser et d'effectuer les contrôles sur pièces et sur place. En application de la réglementation, la Commission Bancaire peut demander aux banques et aux autres établissements financiers, tous renseignements et éclaircissements, ainsi que toutes justifications nécessaires à l'exercice de sa mission. Elle peut étendre son contrôle aux participations et aux relations financières, entre les personnes morales qui contrôlent directement ou indirectement tout intermédiaire financier, et est autorisée à demander à toute personne concernée, la communication de tout document ou de tout renseignement¹⁹. Pour parfaire sa mission, le secret professionnel ne lui est pas opposable.

Bénéficiant de pouvoirs très étendus, la Commission est autorisée à prendre des mesures disciplinaires qui peuvent prendre différentes formes et qui vont de l'avertissement au retrait de l'agrément²⁰.

¹⁸ Loi N° 90/10 du 14 avril 1990.

¹⁹ Pour faire sa mission, le secret bancaire n'est pas opposable à la commission bancaire.

²⁰ Il s'agit de : l'avertissement - le blâme - l'interdiction d'exercer certaines opérations - la suspension temporaire d'un ou plusieurs dirigeants avec ou sans nomination d'administrateur provisoire - la cessation de fonction d'un ou plusieurs dirigeants avec ou sans nomination d'administrateur provisoire - le retrait d'agrément.

A fin 2007, vingt cinq établissements financiers et banques exercent en Algérie²¹. En application de ses attributions, l'institution a pris un certain nombre de mesures à l'encontre de certaines banques et dirigeants. Dans ce cadre, elle a eu à retirer l'agrément et à mettre en liquidation neuf établissements.

Il s'agit essentiellement de :

- la désignation d'un administrateur provisoire pour l'Union Bank en avril 1997;
- la suspension des opérations de commerce extérieur à l'encontre de l'établissement financier Union Bank en mai 1999;
- la suspension temporaire d'un dirigeant de la Banque Commerciale et Industrielle d'Algérie (BCIA, mai 2000)
- la désignation d'un administrateur provisoire pour l'Algerian International Bank (AIB, 2002);
- Le retrait de l'agrément et de la mise en liquidation de Khalifa Bank en 2003.

Le cas de Khalifa Bank va être développé dans la section suivante pour illustrer comment une banque centrale d'un pays en transition a eu à gérer une faillite bancaire.

3 - LES TECHNIQUES DE STABILISATION, ELEMENTS DE COMPARAISON.

Arrivés à cette dernière section, nous tenterons l'exercice d'apprécier la réactivité de la BA suite à la faillite bancaire de la banque Khalifa (*KB*). L'inexistence d'un cas similaire en Tunisie nous ampute d'une base de comparaison.

El-Khalifa Bank a été agréée en tant que banque le 27 juillet 1998. Entrée en activité en 1998, elle se trouve soumise, de plein droit, à la supervision et au contrôle de la Commission Bancaire.

Ainsi, et à l'instar d'autres établissements financiers, tant publics que privés, la banque a fait l'objet d'un contrôle sur place. Celui-ci s'ajoute au contrôle régulier s'appuyant sur le reporting prudentiel (indicateurs de gestion financière et de

²¹ 19 banques et 6 établissements financiers.

comptabilité) auquel sont assujettis ces organismes, conformément à la législation et à la réglementation en vigueur.

Ce contrôle a révélé en son temps, des insuffisances managériales. Selon la BA, ces insuffisances ont été portées à temps à la connaissance des dirigeants de la banque. Ces insuffisances avaient trait à l'organisation et à l'encadrement, aux procédures comptables et de reporting. Il a été noté également l'inadéquation des moyens mis en œuvre par rapport à l'expansion commerciale rapide de cet établissement. Ce qui a conduit la Banque d'Algérie à contenir le développement du réseau, eu égard à l'insuffisance des capacités managériales réelles, malgré le caractère déclaratif de l'ouverture d'agences.

Selon les termes utilisés par la BA, la Commission Bancaire a été, quelque peu, «handicapée»²² dans l'exercice de sa mission de supervision. Ce handicap tire sa source de l'absence d'arrêté et d'adoption de comptes annuels, des exercices 1999, 2000 et 2001 par les organes sociaux de la banque (Conseil d'Administration et Assemblée Générale), et des rapports de certification des commissaires aux comptes. El-Khalifa Bank, a obtenu, par voie de justice, le report de dépôts de ses comptes. L'article 676 du code de commerce algérien lui permet ce genre de dérogations.

La persistance de cette situation a amené la Banque d'Algérie à prendre des mesures.

La première mesure l'a été en octobre 2001. Elle a pris la forme d'un avertissement. Il était reproché à la KB son non respect des ratios prudentiels, un gonflement anormal du poste «divers» du bilan de la banque et un non respect de la réglementation de change. Treize mois après, un rappel à l'ordre est fait; mais cette fois-ci d'une manière plus vigoureuse. En effet, en novembre 2002, la BA enlève à la KB la possibilité d'opérer des opérations relevant du commerce extérieur.

Apparemment, ce gel des opérations de commerce extérieur n'a pas incité les dirigeants de la KB à plus de retenue et de respect de la réglementation. En effet, moins de six mois après – mars 2003 – un administrateur provisoire est nommé à la tête

²² Banque d'Algérie, «*Evolution économique et monétaire de l'Algérie*», Rapport 2003, page 66.

de la KB. Cette mesure était un signal fort à la place bancaire et aux créanciers de la banque que le compte à rebours avait commencé.

Le rebours a été clos le 5 juin 2003 par la décision du gouvernement de ne pas opérer un sauvetage de la banque. Aucun argumentaire n'a été apporté à l'époque par le gouvernement sur cette décision et son opportunité.

Il est à remarquer qu'avant la date du 05 juin 2003, c'était uniquement la BA qui gérât ce premier cas de faillite bancaire potentielle. L'irruption de l'autorité politique à cette date pose le problème classique de tuteur en cas de faillite bancaire et aussi dans le cas spécifique algérien, de l'indépendance du banquier central et du respect des prérogatives respectives.

En effet, suite à la décision du gouvernement (autorité politique) d'exclure le sauvetage de la banque Khalifa, la BA désigne un liquidateur judiciaire et la Commission Bancaire décide du retrait de l'agrément. L'argument avancé est la cessation de paiement consécutive à un déficit des ressources jugé important.

Suite à ces décisions, les petits déposants ont été orientés vers la caisse de garantie des dépôts pour se faire rembourser. Un déposant est qualifié de «petit» si ses dépôts ne dépassent pas 600.000 dinars algériens. A cette date, leur nombre était estimé à 250.000. S'agissant des autres clients considérés «*grands déposants*», le gouvernement a estimé qu'ils sont comptables de leur gestion. Ainsi, ils ne seront pas remboursés. En opposition à la théorie, la restitution des actifs des déposants ne s'est pas faite selon le principe «*premier arrivé premier servi*». Le remboursement a été échelonné dans le temps compte tenu du plafond fixé.

L'expérience de Khalifa Bank pose le problème de la crédibilité des autorités monétaires et des techniques utilisées dans la gestion et la résolution des crises. Elle nous interroge sur le comportement des banques face aux problèmes que connaissent les banques publiques.

1. En Algérie, et de l'avis même de la Banque Centrale, les établissements publics souffrent d'un système d'information défaillant, rendant compliqué tout travail de supervision très

difficile à accomplir. Cette situation porterait atteinte à la crédibilité de l'institut d'émission.

2. Pour certains praticiens²³, c'est à la Banque Centrale qu'échoit le rôle de stabilisateur. Dans le cas de Khalifa Bank, la Banque d'Algérie a fait son travail d'inspection et de mise en garde, dans un but préventif, puis a désigné un administrateur provisoire en mai 2003. A partir de cette date, ce rôle a été récupéré par les autorités politiques qui ont décidé de la mise en faillite de l'établissement. A partir de ce moment, le gouvernement fait appel au dispositif de la garantie des dépôts. Ce chevauchement des rôles a porté atteinte à la crédibilité de la BA

4 - CONCLUSION

Pendant les dernières années, plusieurs banques centrales dans les pays développés essentiellement, ont eu l'occasion de traiter avec des situations de déstabilisation et de crises assez graves. Les réflexions menées à l'échelle internationale ont harmonisé les règles de prévention. Désormais, dans de nombreuses économies, les banques évoluent dans un environnement encadré par des systèmes de garantie des dépôts et un système de prêteur de dernier ressort,

Néanmoins, ce système n'évite pas la survenance d'une faillite bancaire. Ce cas a été illustré dans ce papier en examinant le cas de la faillite d'une banque et de sa gestion en Algérie. On a vu que la BA a agi conformément à la réglementation en vigueur et dans les limites de ses prérogatives. On pourrait faire une remarque sur le délai de réactivité de la BA, jugé assez «lent», par rapport aux constats désastreux relevés par ses inspecteurs en examinant l'activité et les documents de la KB. L'irruption de l'autorité politique dans la gestion de cette faillite en juin 2003 a jeté un trouble sur la crédibilité et l'indépendance de la BA. La décision de non sauvetage de cette banque, lequel sauvetage était viable financièrement et techniquement, avait mis un frein au développement du secteur bancaire privé en Algérie.

²³ Voir Trichet par exemple.

Associé à la possibilité dont disposent les autorités publiques d'injecter des fonds, le risque d'instabilité a été largement traité. Ces modalités de prévention et de gestion du risque d'instabilité continuent à poser toutefois le problème de l'aléa moral. Convaincues que leur mission principale est de stabiliser la valeur de la monnaie, les Banques Centrales ne semblent pas avoir définitivement résolu le conflit d'objectifs résultant de la double stabilisation du système et des prix de la monnaie.

Références bibliographiques

- Aglietta M. (1998)**, «*Macroéconomie financière*», La Découverte, coll. «Repères», Paris, 1998, 2^e édition.
- Artus, P. et Pollin, J.P (1989)**, «Les effets de la réglementation et le comportement des banques», in Fair, D.E et De Boissieu, C., «*Financial institutions in europe under new competitive conditions*», 15^{ème} colloque de la Société Universitaire Européenne des Recherches Financières, Nice, Octobre 1989.
- Banque d'Algérie (2003)**, «*Evolution économique et monétaire de l'Algérie*», Rapport 2003, page 66.
- Bordes Ch. (1991)**, «*Banque et risque systémique*», document de travail. Université de Paris I
- Diatkine sylvie (1996)**, «*Institutions et mécanismes monétaires*», Editions Armand Collin, 2^{ème} édition.
- Fosso, B.P. (2000)**, «*Les déterminants des faillites bancaires dans les pays en développement: le cas des pays de l'Union Economique et Monétaire Ouest-africaine (UEMOA)*», Cahier 2000-02, CRDE, Université de Montréal.
- Goodhart, C. and D. Schoenmaker (1995)**, "Should the Functions of Monetary Policy and Banking Supervision be Separated?", *Oxford Economic Papers*, Vol. 47, pp. 539-560.
- Guillaumod Jeanneney S. et Kpodar K.R.(2004)** «*Développement financier, instabilité financière, croissance et pauvreté*». Document de travail de la série Etudes et Documents. E 2004.11. CERDI. Février 2004.
- Hammond G. (2007)**, «*Définition et caractéristiques de la stabilité financière pour les PVD*». *Revue Economique et Monétaire*. N°1 Juin, pp. 5-11.
- Miniaoui et Smida, 2008**, «*Crédibilité des autorités monétaires et transparence. Quelle complémentarité dans le cas de la Tunisie?*

Une contribution au débat», L'actualité économique. Revue d'Analyse économique (à paraître).

Mishkin (1996), "Understanding financial crisis: A developing country perspective", NBER working paper, May.

Mishkin (1996), «Les canaux de transmission de la politique monétaire : leçons pour la politique monétaire», Bulletin de la Banque de France, n° 27, Mars, pp 87-105.

Olszak N. (1998), «Histoire des banques centrales», PUF, Collection Que sais-je ?

Patat, J.P (2000), «La stabilité financière, nouvelle urgence pour les banques centrales», bulletin de la Banque de France n°84, décembre, p. 49-61.

Patat, J.P (2002), «Eurosystème, zone Euro et stabilité financière», Revue de la Stabilité Financière. Banque de France, novembre, p.59-68

Patat, J.P (2005), «Définitions et caractéristiques de la stabilité financière pour les pays en développement», troisième colloque BCEAO, Dakar, 22-23 Août 2005, Volume II, pp 19-21

Plihon D.(2006), «Instabilité financière et risque systémique : l'insuffisance du contrôle prudentiel». Le financement de l'économie. Cahiers français d'économie N° 331.

Pollin J.P (2007), «La régulation du système face au dilemme du too big to fail », Revue Economique et Monétaire, n°1 Juin, pp 13-38, Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest.

Slovin et al. (1993), "The Value of Bank Durability: borrowers as bank stakeholders", The Journal of Finance, mars, pp247-266

Scialom L. (1999), «Economie bancaire», Editions La Découverte Repères, Paris.

Smida M. (2003), «Le système bancaire tunisien. Historique et réglementation». L'Harmattan.

Trichet, J.C. (2005), "Asset Price Bubbles and Monetary Policy", Mas Lecture, 8 juin 2005, Singapore, European Central Bank.

Valla N., Saes-Escorbiac B. et Tiesset, M., (2006), «Liquidité financière et stabilité financière». Revue de la Stabilité Financière, N°9, décembre 2006, pp. 93-110

Venard N. (2001), «Economie bancaire». Bréal. Amphi Economie.